

Le scelte tributarie del federalismo fiscale. Implicazioni per le Regioni del Mezzogiorno

di Federico Pica e Salvatore Villani

1. L'oggetto della delega in materia di federalismo fiscale

La legge delega¹ 42/2009 costituisce attuazione dell'art. 119 della Costituzione, articolo nel quale, in buona sostanza, consiste il federalismo fiscale in Italia e che ne costituisce la più plausibile definizione. I decreti delegati che il Governo va, nella materia, deliberando costituiscono attuazione della legge delega.

Una prima avvertenza è perciò chiara: sulla base del principio secondo il quale *delegatus delegare non potest*, dai decreti deve risultare tutto quanto serva per l'applicazione della legge, salvo che vi sia espressa autorizzazione legislativa. La Corte Costituzionale ha, infatti, avallato l'esercizio frazionato (per oggetto) del potere di delega e/o l'esercizio ripetuto, fino alla scadenza del termine posto per l'esercizio del potere correttivo²; si ritiene, tuttavia, che tale potere debba esaurirsi in un solo atto. Se i decreti si risolveranno, invece, per aspetti significativi in una ulteriore delega attribuita al Governo, tutta la faccenda si risolverebbe in un ingegnoso tentativo di sottrarre il Governo medesimo dalla serie di paletti che la legge delega contiene.

In ogni caso, vale, almeno, l'impianto di base dell'art. 119, cit. L'interpretazione prevalente è quella che questo articolo si applichi con modalità diverse ai costi riferiti ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP), quali risulteranno in applicazione dell'art. 117,

Codici JEL: E60; H10; H70.

¹ La legge 42/2009 sarà denominata, nel prosieguo di questo scritto, «legge delega».

² V. Corte Cost. n. 41 del 1975 e nn. 422 e 172 del 1994. In dottrina, cfr. invece Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1978, e Iannuccilli L., De Vita A., *Deleghe e decretazione correttiva e integrativa nella giurisprudenza costituzionale*, in «Studi e ricerche» della Corte Costituzionale, giugno 2007.

comma 2, lett. *m*), della Costituzione e alle spese extra-LEP. Al riguardo, vale la norma di chiusura di cui al comma 4 dell'art. 119 della Costituzione, che l'art. 2, comma 2, lett. *e*), della legge delega fedelmente riporta: «le risorse derivanti da tributi e dalle entrate propri di Regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche» attribuite agli enti medesimi.

Sulla base dell'interpretazione anzidetta è costruito l'impianto della legge delega che è distintamente riferito al fabbisogno concernente i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione ed alla parte restante delle spese (fabbisogno extra-LEP). Si stabilisce nella legge che gli importi corrispondenti al costo standard delle funzioni LEP siano *integralmente* finanziati con tributi ed entrate *propri* e cioè con entrate proprie e *tributi propri derivati*: questa specificazione è importante in quanto sulla base di essa risulta il punto che anche dal lato delle entrate gli importi di cui si tratta sono *importi standard*, posti a fronte dei *costi standard*. Anche la seconda componente sul lato delle entrate che è indicata nell'art. 119 e nell'art. 2, comma 2, lett. *e*), cit., sul lato delle entrate è controllata nel suo importo strettamente dallo Stato: essa consiste, infatti, in una o più compartecipazioni ad imposte erariali. Ove ciò sia necessario, in quanto risulti uno scarto tra entrate (standard) attribuite all'ente e costo standard dei servizi LEP, l'*integrale finanziamento* del fabbisogno è assicurato dal fondo perequativo.

Le spese extra-LEP, invece, hanno a riferimento, nell'interpretazione prevalente, meccanismi di finanziamento riferiti alla capacità fiscale. Ciò comporta che, in via di principio, a fronte di essi siano posti non tributi propri derivati, o compartecipazioni, ma tributi propri in senso stretto. L'ente ha la libertà di determinarne l'importo, in tal modo determinando, nella sua autonomia, il livello del bilancio. Poiché questo meccanismo contrasta con il principio in base al quale, a fronte delle medesime imposte da essi corrisposte, debba essere consentito ai cittadini che vivono in collettività a diverso reddito un livello comparabile di servizi, lo scarto tra entrate disponibili in un certo ente e quanto corrisponda, per il medesimo livello di aliquota, per la maggior parte (o per una qualche parte) degli enti è coperto da meccanismi perequativi.

2. Alcune questioni

L'interpretazione dell'art. 119 della Costituzione che è stata proposta in § 1 pone una serie di problemi. La maggior parte di essi è risolta nella legge delega. Vi è, tuttavia, il forte rischio che le soluzioni raggiunte siano negate in sede di decreti delegati. Giova in ogni caso discutere di essi e delle soluzioni contenute nella legge delega in modo ordinato, come tenteremo di fare di seguito.

2.1. *Quale criterio di finanziamento per i servizi riferiti ai LEP?*

La distinzione tra fabbisogno LEP ed extra-LEP si ritrova già nell'art. 2, comma 2, lett. *m*). È stabilito in detta lettera che debba gradualmente superarsi il criterio delle spesa storica (cioè, semplicemente, il sistema oggi in atto) applicando quello «del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), della Costituzione» e quello «della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni». Vi è già in questa espressione una difficoltà: se i LEP sono finanziati a fabbisogno standard e per le *funzioni* extra-LEP viene applicato il criterio della perequazione dello sforzo fiscale, come andranno finanziate le spese che siano pertinenti rispetto alle *funzioni* LEP, ma che non corrispondano ai LEP? La questione concerne, da un lato, l'individuazione di attività riferite alle funzioni LEP che non corrispondano a quanto dovuto ai cittadini sulla base del precetto di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), citato, e dall'altro i maggiori costi, rispetto ai livelli standard, che l'ente decida di sostenere o che, comunque, subisce.

Indicando con x_i i livelli possibili delle attività che sono comprese nella funzione x , funzione che è compresa tra quelle cui sono riferiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), possono ben sussistere, ed in effetti sussistono, attività comprese nell'insieme x_i ma che non siano considerate tali da corrispondere ai LEP. Inoltre, per quelle attività che comprendono i LEP *deve essere* nella autonomia degli enti prescegliere livelli di prestazioni maggiori, per qualità o quantità, rispetto a quelli sulla base dei quali è calcolato il fabbisogno LEP. Per l'una e per l'altra componente deve essere possibile, in un sistema correttamente definito, che le scelte di cui si tratta siano tradotte in atto, e cioè essere possibile che esse siano finanziate, sia pure con meccanismi diversi da quelli riferiti ai LEP.

Si noti che, per quanto concerne i LEP, non soltanto la determinazione di essi spetta alla competenza esclusiva dello Stato, ma spetta ad esso, altresì, la potestà regolamentare, a norma dello stesso art. 117, comma 6, della Costituzione. Se il «che cosa» e il «come» fossero strettamente determinati e la norma non lasciasse alcun margine agli enti in termini di qualità e specificazioni delle prestazioni, precludendo, al riguardo, ogni possibilità di finanziamento, non vi sarebbe, in realtà, alcun serio motivo in forza del quale lo Stato, con buona pace di tutti, non si riappropri pienamente delle funzioni in oggetto.

Nell'impianto descritto vi è, comunque, un problema: il fabbisogno LEP è coperto; sono altresì indicate, più o meno persuasivamente, le modalità di copertura per le funzioni extra-LEP; del fabbisogno per le *funzioni* LEP che non corrispondano ai costi standard riferiti ai LEP non è indicata modalità di copertura. In realtà, si poteva semplicemente dire, nell'art. citato della legge delega, che il criterio del fabbisogno standard viene applicato ai LEP, mentre *per ogni altra spesa* si segue il criterio della capacità fiscale.

La questione è solo apparentemente formale. Può presumersi che le spese extra-LEP riferite a funzioni LEP debbano comunque essere prese in conto e non soltanto e non necessariamente con riferimento a profili sanzionatori. Il problema è quello che dovrà comunque risultare possibile agli enti di finanziarle, quale che sia la formulazione delle norme. I meccanismi di finanziamento del fabbisogno extra-LEP hanno a riferimento, nella legge delega, funzioni degli enti diverse da quelle concernenti i LEP, il che pone delle evidenti e serie difficoltà.

2.2. *Quali specificazioni per i servizi LEP?*

L'art. 8, comma 3, della legge delega stabilisce che «nelle spese riconducibili ai LEP *sono comprese* quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per le funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti». All'art. 20, comma 2, in sede di norme transitorie, viene ribadito che spetta alla legge statale la determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA?) e dei livelli essenziali delle (altre) prestazioni. Viene indicato che «fino a loro nuova determinazione in virtù delle leggi statali si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione vigente».

In via di fatto, la legislazione dello Stato è oggi riferita ai LEA, cioè ai livelli essenziali riferiti all'*assistenza sanitaria* (livelli essenziali di assistenza). Sono state emanate norme concernenti l'assistenza alle persone in condizione di bisogno, specificamente finanziate con trasferimenti erariali, così come vi è legislazione dello Stato per l'istruzione. Sia per l'assistenza che per l'istruzione è importante, con riferimento ai diritti che l'art. 117, comma 2, lettera *m*), oggi attribuisce a *tutti i cittadini*, in condizioni di uguaglianza sull'intero territorio d'Italia, un intervento normativo assai incisivo. Vi è certamente il problema degli ammortizzatori sociali destinati a coloro che perdono il posto di lavoro, ma vi è altresì il problema di coloro che costituiscono una fascia ancora più debole della popolazione. L'idea che questo problema possa essere risolto attraverso il silenzio, esorcizzandolo nella speranza che si risolva da solo, non è soltanto incivile, ma altresì alla lunga pericolosa.

L'approccio ai diritti ex art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione seguito nella legge 42/2009 ed ancora di più nella bozza di decreto delegato è nel suo complesso segnato da una sorta di insensibilità sociale, che ha finora impedito di porre, in Italia, il problema di chi abbia *diritto* a che cosa. Si ha l'impressione che, nell'intento di evitare ogni questione che possa risolversi in un vantaggio per le popolazioni del Mezzogiorno, alcune evidenti cose siano sottaciute, o sottovalutate. Il punto è semplicemente quello che l'affermazione secondo la quale *tutti* hanno diritto, nella stessa misura, a *talune* prestazioni, che è contenuta in modo del tutto chiaro nell'art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione, non significa affatto che gli oneri conseguenti possano, o debbano, essere posti a carico della collettività nazionale. Ciò che conta, sulla base dell'articolo citato, è che lo Stato determini il livello essenziale delle prestazioni di cui si tratta, e che regolamenti, come prescritto nel comma 6 dell'articolo, i conseguenti adempimenti.

In via di esempio, vi è un caso che è all'attenzione di tutti. La materia dell'igiene urbana (lo smaltimento rifiuti) presenta profili in cui è evidente l'esistenza di un *diritto* delle popolazioni ad un livello delle prestazioni «essenziale». Proprio con riferimento a questo diritto il Governo ha giustamente esercitato, per il caso della Campania, i poteri di cui all'art. 120, comma 2, della Costituzione. In questo articolo è scritto con ogni chiarezza che «il Governo può sostituirsi agli organi delle Regioni, dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, ... quando lo richieda ... la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi lo-

cali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

Fermo restando il potere «sussidiario» che spetta allo Stato in forza dell'art. 120, comma 2, della Costituzione, spetta alla Regione la competenza legislativa concorrente, in forza dell'art. 117, comma 3 (governo del territorio). Questa competenza consiste nella specificazione, nei diversi contenuti territoriali, dei principi della differenziazione (della autonomia nelle scelte dei mix di servizi) e della adeguatezza (questioni delle esternalità; delle indivisibilità; delle economie di scala). Spetta alla Regione, conseguentemente, trarre le implicazioni fiscali delle scelte in questione. Tutto ciò sulla base dei principi che, ancora a norma dell'art. 117, comma 3, della Costituzione (ed altresì in applicazione della competenza regolamentare di cui al comma 6 dell'art. 117), lo Stato ha l'obbligo di dettare.

La materia è indubbiamente complessa. Le indicazioni qui formulate valgono come mera esemplificazione, riferite alla natura dei problemi. È tuttavia preoccupante il punto che non si mostri nemmeno consapevolezza delle difficoltà logiche e finanziarie che la problematica qui indicata comporta.

2.3. *La questione dei costi standard*

Quanto fin qui proposto, con riferimento ai LEP, concerne la questione del *che cosa a chi*. A valle di essa (e cioè *solo dopo* averla adeguatamente risolta) occorrerà porsi il problema della determinazione del fabbisogno, e cioè dei *costi standard*.

A questo riguardo il percorso dettato nella legge delega (e nella norma costituzionale di riferimento) è ben chiaro: occorre, in primo luogo, stabilire i *livelli* dei servizi cui i cittadini, in condizioni di uguaglianza, hanno titolo (art. 20, comma 2, della legge); *in secondo luogo*, andranno determinati i costi che, con riferimento a *detti livelli*, appaiono *appropriati* (art. 8, comma 1, lett. b)); solo a valle di ciò può seriamente discutersi di fabbisogno.

Ci limitiamo, al riguardo, alle avvertenze che seguono, rinviando ulteriori approfondimento ai lavori da noi pubblicati sulla «Rivista economica del Mezzogiorno»³.

³ Villani S., D'Alessio L., Pica F., *La questione dei costi standard ed i problemi del Mezzogiorno*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», a. XXII n. 3-4, 2008; Villani S., *Ele-*

L'idea che qualcuno possa stabilire, con riferimento ai criteri dell'efficienza e dell'appropriatezza che la norma indica, il costo del servizio corrispondente al fabbisogno standard senza avere definito in modo plausibile l'insieme delle funzioni di costo pertinenti ed il particolare segmento di esse che appare appropriato è davvero molto strana. Il fatto che nella determinazione dei costi possa non tenersi conto dei particolari caratteri della domanda, in termini di qualità dei servizi, nonché in termini di specifiche condizioni socioeconomiche della popolazione, è singolare. Che tutta questa faccenda sia risolta in qualche sede «politica», senza che, con riferimento ad essa, come si è fatto utilmente per il caso dei Comuni, siano coinvolti organi tecnici credibili, che siano dotati di effettiva responsabilità di *governance*, come il Ministero per la Salute, è del tutto peculiare.

Riportiamo qui il testo dell'art. 4 dello schema di d.lgs. in materia di fabbisogno standard dei Comuni, che lo stesso Governo ha ritenuto di proporre: nella stima dei costi occorrerà «dare rilievo alle caratteristiche individuali dei *singoli* Comuni e Province, utilizzando i dati di spesa storica e tenendo altresì conto della spesa relativa a servizi esternalizzati». Se ciò vale per i Comuni, vale a ben più forte ragione, come dovrebbe essere *per tutti* evidente, nel caso delle Regioni (della sanità; dell'assistenza; dell'istruzione; dei trasporti; di quanto altro vada preso in conto).

2.4. *Il fabbisogno extra-LEP*

La questione delle *autonomie tributarie* degli enti territoriali (delle Regioni) precipuamente si pone per quanto concerne il finanziamento delle spese non corrispondenti al fabbisogno LEP. Si tratta, come abbiamo indicato, di spese riferite a funzioni extra-LEP, nonché delle spese corrispondenti alle funzioni LEP che non rientrano, per il loro diverso importo o per la loro specificazione, nel costo standard corrispondente ai LEP, secondo le indicazioni già da noi fornite in § 2, sub A).

Per quanto concerne i tributi destinati al finanziamento del fabbisogno LEP potrebbe non esservi problema: la misura di essi,

menti ai fini della definizione della nozione di costo standard: una rassegna della letteratura e delle principali esperienze estere, in «Rivista economica del Mezzogiorno», a. XXIV, n. 1-2, 2010; Pica F., Villani S., *Questioni concernenti la nozione di costo standard: la mobilità dei pazienti e le mode sanitarie*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», a. XXIV, n. 3, 2010.

come è stabilito nell'art. 8, comma 1, lettera *d*), della legge delega, deve essere tale che il relativo gettito, «valutato ad aliquota e base imponibile uniformi», concorra a garantire il finanziamento integrale del fabbisogno, a sua volta valutato con riferimento ai costi standard, in ciascuna Regione. Perciò, la scelta di un «tributo proprio derivato» (così, testualmente e giustamente, nella norma citata) sbagliato per quanto concerne la distribuzione delle basi imponibili sul territorio troverà compensazione, semplicemente, in un importo diverso (e in via di massima maggiore per le zone povere) corrispondente alle erogazioni dello Stato risultanti dal fondo perequativo.

Tutto ciò vale sempre che non prevalga la tesi della trasformazione della compartecipazione (o del tributo «valutato ad aliquota e base imponibile uniforme») in addizionale. Ove ciò avvenga, nell'anno base l'aliquota sarà determinata in modo da corrispondere al fabbisogno (tenuto conto di ogni altro elemento pertinente). Nei successivi anni, in ciascuna Regione risulteranno variazioni diverse del reddito e, conseguentemente, variazioni di importo diverso delle basi imponibili del tributo di cui si tratta. Se si tratta di compartecipazione (o quasi) non vi è problema: saranno conseguentemente variati, nella misura appropriata, gli importi del fondo perequativo. Se, invece, il tributo rientra pienamente nel potere della Regione, l'ente si gioverà pienamente delle variazioni positive delle basi imponibili e subirà pienamente l'effetto di variazioni negative. Nel primo caso, salvo profili di ordine distributivo nella direzione del federalismo competitivo, potrebbe non porsi problema. Nel secondo, l'insufficienza delle risorse rispetto al fabbisogno ammesso non potrà essere consentita. Perciò, sempre che resti ferma l'ipotesi delle compartecipazione – che corrisponde, peraltro, come si è mostrato, al dettato delle legge delega – non vi è problema per quanto concerne il finanziamento dei LEP. Ove prevalga un'ipotesi diversa, essa andrebbe esaminata nei suoi possibili effetti in modo adeguato.

Anche per le spese extra-LEP e con riferimento ai soli aspetti di ordine tributario occorre muoversi, a nostro avviso, in conformità della delega. Essa prescrive che, determinato il *pertinente* importo dei trasferimenti soppressi, esso sia sostituito da una «aliquota di equilibrio» dell'addizionale IRPEF; a ciò si aggiunge un importo del fondo perequativo determinato in misura appropriata. Nell'impianto della legge delega gli importi destinati al finanziamento del fabbisogno extra-LEP consistono, oltre che nelle grandezze già menzionate, nella «previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata *su più tributi con una base imponibile stabile e*

distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali» (cfr. l'art. 2, comma 2, lett. cc)).

3. La «norma di chiusura»

Come è riportato in § 1, la legge delega stabilisce all'art. 2, comma 2, lett. e) nel testo che è stato opportunamente corretto dalla Camera, quanto segue: «le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di Regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite». Questa norma, che riproduce in modo pressoché letterale il disposto dell'art. 119, comma 4, della Costituzione, consente di *definitivamente* chiarire tre punti:

– la garanzia di cui si tratta è assicurata a ciascun ente, che *deve* essere posto in grado di fornire i servizi che ad esso sono attribuiti; questo risultato è prodotto in via ordinaria da un sistema che, *nel suo complesso*, assicuri la sostenibilità finanziaria delle funzioni attribuite ed in via di eccezione da rimedi, come la normativa sul dissesto degli enti locali, che in buona sostanza rinviano al principio di sussidiarietà così come esso risulta dall'art. 120, comma 2, della Costituzione; concorrono al riguardo, i meccanismi della flessibilità fiscale, ai quali già abbiamo fatto riferimento; sarebbe, d'altra parte, stravagante costruire un sistema la cui *struttura* non consenta ai singoli enti di far fronte alla loro missione; le attività in cui consiste, nel concreto, l'autonomia di spesa degli enti territoriali sono oggettivamente rilevanti, il che è ben chiaro nella Costituzione della Repubblica⁴;

⁴ Si considerino, ad esempio, per quanto riguarda le Regioni, le attività che sono espressione di materie di loro competenza esclusiva o concorrente, non riconducibili alle disposizioni dell'art. 117, comma 2, lettere m) e p), della Costituzione, come «l'industria, le assicurazioni, la proprietà intellettuale, il gas, il commercio, l'agricoltura, il turismo, i lavori pubblici, gli appalti pubblici, l'edilizia, l'espropriazione per pubblica utilità, la circolazione, la navigazione interna, i beni pubblici non statali, i servizi pubblici, il lavoro, il pubblico impiego non statale». In tutti questi campi, la potestà legislativa esclusiva delle Regioni incontra il solo limite di non potere incidere sui diritti soggettivi tutelati dalla legislazione statale, quali l'ordinamento civile e la tutela della concorrenza.

– la garanzia di cui si tratta, come risulta per implicito anche dal combinato disposto dei commi 4 e 5 dell'art. 119 della Costituzione, è riferita *per tutti gli enti*, e quindi anche per quelli in cui sono ordinate collettività a maggiore (o minore) capacità fiscale, non altro che al *normale esercizio* delle funzioni; sarebbe non corrispondente alla legge (alla Costituzione della Repubblica) un sistema tale che in via ordinaria sia attribuita a taluni enti di più di quanto basta al normale esercizio e ad altri di meno;

– la chiave di tutto ciò è nell'espressione «tributi propri», che testualmente risulta dalla norma; se fosse scritto «tributi», questa ultima espressione avrebbe potuto intendersi, sia pure a torto, nel senso che, dato in un qualsiasi possibile importo l'ammontare del fabbisogno riferito al normale esercizio delle funzioni, spetti agli enti applicare i tributi in misura tale da assicurare il pareggio del bilancio; se l'aliquota necessaria a questo fine risulta per l'ente a maggiore capacità fiscale in un certo, determinato livello, tutti gli altri enti dovrebbero applicare maggiori aliquote, o rinunciare al «normale esercizio delle funzioni»; invece, l'espressione impiegata nella legge delega, che esplicita con ogni chiarezza la norma costituzionale, rende evidente che si tratta di «tributi propri», cioè di tributi attribuiti come propri dallo Stato, che ha al riguardo, ex art. 117, comma 2, lett. e), come la Corte costituzionale ha ben chiarito, competenza esclusiva (riferita, infatti, ai tributi erariali, cioè a quelli che lo Stato medesimo, con sua legge, ha istituito: tutto ciò significa che anche i «tributi propri», come peraltro è sul piano logico necessario, costituiscono grandezza *standard*, che va posta a fronte dell'altro importo *standard*, costituito da quanto basta a consentire agli enti di «finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche ad essi attribuito» (fabbisogno *standard*).

Ciò che la legge delega stabilisce è dunque che, fissati al livello *standard* fabbisogno ed entrate proprie, spetta al fondo perequativo la funzione di assicurare, *per tutti gli enti* e per ciascuno di essi, il finanziamento integrale delle funzioni di cui si tratta, esercitate ad un livello stabilito come normale (o *standard*).

4. La legge delega e le funzioni extra-LEP

È ora opportuno ricordare ancora una volta i meccanismi che, in applicazione di quanto indicato in § 4, erano adottati nella legge delega. Supponendo che, effettivamente, la soluzione adottata

per le funzioni LEP risulti, nel senso già chiarito, adeguata, il «finanziamento integrale del normale esercizio» passa, per le funzioni extra-LEP, attraverso i momenti che seguono:

- lo Stato determina ciò che esso intende finanziare, che consiste (cfr. l'art. 8, comma 1, lett. *b*), della legge) nel fondo di cui alla legge 549/1995, che è salvato dalla soppressione⁵, nonché nell'importo corrispondente agli altri trasferimenti erariali che *risultino pertinenti* rispetto alle spese in oggetto;

- le somme corrispondenti ai trasferimenti soppressi sono ripartite determinando una aliquota di equilibrio di quella che la norma in oggetto denomina «addizionale» regionale all'IRPEF;

- a questi importi si aggiunge il fondo perequativo previsto nell'art. 2, lett. *b*), della legge, anche esso riferito all'addizionale, nonché il fondo *ex lege* 549/1995.

Vi sono ora due punti:

- anzitutto, perché l'impianto della legge delega trovi applicazione occorre poter dire quali *trasferimenti erariali* vadano soppressi perché corrispondenti al meccanismo in questione, quali trasferimenti, cioè, siano a fronte di spese extra-LEP; in Allegato alla Relazione resa dal Governo in ottemperanza all'art. 2 comma 6 della legge 42/2009 era peraltro segnalata, tenuto conto delle diverse finalità di finanziamento, «la necessità di conoscere, per ciascun livello di governo, i dati dei trasferimenti relativi alle spese per i livelli essenziali *distintamente* dai trasferimenti destinati alla copertura degli oneri non riconducibili a tali tipologie».

- in secondo luogo, occorre avere del tutto chiaro che la parte dell'addizionale corrispondente all'aliquota di equilibrio, nonostante la denominazione adottata nella legge, non produce per le Regioni alcun potere tributario; poiché l'aliquota della cd. addizionale è data, si tratta di gettito derivato, e cioè di compartecipazione; la ragione di ciò, ben chiara al legislatore delegante, consiste nella natura dell'IRPEF, che confligge evidentemente con i criteri dettati in via di principio nell'art. 2, comma 2, lett. *cc*), della legge delega.

⁵ Si tratta del fondo istituito dall'art. 3 della legge 549/1995 per la corresponsione, a favore delle Regioni, di un importo pari alla differenza tra l'ammontare del gettito realizzato nel 1996 a titolo di compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine e di imposta regionale per autotrazione e l'ammontare dei trasferimenti allora soppressi, specificamente indicati in allegato alla legge, tra i quali il Fondo comune e il Fondo di sviluppo di cui alla legge 281/1970.

Tale norma, infatti, richiede, come abbiamo già riportato, «la previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale», mentre è ampiamente noto che la base imponibile dell'IRPEF, e quindi anche il gettito pro capite derivante dall'imposta, è fortemente volatile, dipendendo in massima parte dalle variazioni annuali del reddito, e la sua distribuzione sul territorio nazionale è intensamente sperequata.

5. L'IRPEF e la flessibilità fiscale

Per convincersi dei gravi rischi di violazione del criterio della flessibilità fiscale della scelta dell'IRPEF come principale imposta nel sistema di federalismo fiscale che si vuole introdurre, è sufficiente osservare i dati riportati nella Tab. 1. Da essi risultano notevoli divari nella base imponibile e nel gettito IRPEF tra le diverse macroaree del Paese (Centro-Nord e Mezzogiorno continentale). Questi divari, oltre ad essere significativi, tendono decisamente ad aumentare nel periodo 2006-2007, mentre nel biennio successivo restano invariati, e in alcuni casi diminuiscono, anche se ciò non basta a farli ritornare ai valori del 2005 (Tab. 1).

Notiamo, in particolare, che il divario medio riferito alle basi imponibili *dei contribuenti* è pari, nel quinquennio considerato, a circa il 22% (21,6%), un dato che è evidentemente condizionato dal valore eccezionalmente basso del 2005 (6,4%); la media degli ultimi quattro anni risulta, invece, di quasi quattro punti percentuali più elevata (25,4%); tale evidenza è prodotta dal fatto che, nel periodo 2005-2009, il reddito imponibile dei contribuenti del Centro-Nord è cresciuto in maniera significativa (+16,5%), mentre quello dei contribuenti del Mezzogiorno si è addirittura ridotto (-7,3%). Il divario tra le basi imponibili *dei residenti* è invece molto più ampio, all'incirca del 42-45%, a seconda del periodo preso in esame (2004-2008 o 2005-2008).

Nel quinquennio si registra, infine, un divario medio tra i prelievi netti *dei contribuenti* del 23% circa (23,1%), divario che negli ultimi quattro anni si allarga in maniera considerevole, fino a raggiungere la dimensione del 27%. La differenza tra i prelievi netti pro capite *dei residenti* risulta invece molto più ampia, collocandosi su un valore del 48% circa (47,6%) nel quinquennio e del 52% negli ultimi quattro anni presi in considerazione.

TAB. 1. *Imposta sul reddito delle persone fisiche (anni d'imposta 2005-2009). Distribuzione del reddito imponibile e dell'imposta netta per macroarea e divari rispetto al Centro-Nord*

Macroarea	Reddito complessivo per contribuente			Reddito complessivo per ab.			Reddito imponibile per contribuente			Reddito imponib. per ab.			Imposta netta per contrib.			Imposta netta per ab.			N. contribuenti su pop. resid. (%)
	Val. ass. (euro)	Divario % (a)	Val. ass. (euro)	Divario % (a)	Val. ass. (euro)	Divario % (a)	Val. ass. (euro)	Divario % (a)	Val. ass. (euro)	Divario % (a)	Val. ass. (euro)	Divario % (a)	Val. ass. (euro)	Divario % (a)	Val. ass. (euro)	Divario % (a)			
IRPEF 2005																			
Mezzogiorno cont.	16.004	87,1	10.293	74,4	74,4	16.335	93,6	72,4	7.763	72,4	4.114	92,4	1.859	70,0	1.859	70,0	45,2		
Centro-Nord	18.384	100,0	13.828	100,0	100,0	17.455	100,0	100,0	10.723	100,0	4.454	100,0	2.654	100,0	2.654	100,0	59,6		
Totale RSO	17.630		12.585			17.124			9.683		4.355		2.375		2.375		54,5		
IRPEF 2006																			
Mezzogiorno cont.	13.661	72,6	8.207	58,9	58,9	13.070	75,1	49,2	5.084	49,2	3.325	73,3	1.240	47,4	1.240	47,4	37,3		
Centro-Nord	18.812	100,0	13.938	100,0	100,0	17.404	100,0	100,0	10.333	100,0	4.536	100,0	2.615	100,0	2.615	100,0	57,7		
Totale RSO	17.563		12.316			16.513			8.847		4.289		2.226		2.226		51,9		
IRPEF 2007																			
Mezzogiorno cont.	14.475	73	8.644	59,2	59,2	13.751	75,0	50,0	5.503	50,0	3.513	72,8	1.354	48,0	1.354	48,0	38,5		
Centro-Nord	19.834	100,0	14.593	100,0	100,0	18.340	100,0	100,0	11.016	100,0	4.823	100,0	2.821	100,0	2.821	100,0	58,5		
Totale RSO	18.544		12.922			17.392			9.467		4.555		2.408		2.408		52,9		
IRPEF 2008																			
Mezzogiorno cont.	14.677	72,5	8.964	59,6	59,6	14.726	73,9	60,0	8.651	60,0	3.667	72,9	1.394	47,8	1.394	47,8	38,0		
Centro-Nord	20.250	100,0	15.048	100,0	100,0	19.938	100,0	100,0	14.422	100,0	5.028	100,0	2.916	100,0	2.916	100,0	58,0		
Totale RSO	18.903		13.348			18.690			12.809		4.752		2.491		2.491		52,4		
IRPEF 2009																			
Mezzogiorno cont.	14.892	72,6	9.030	59,9	59,9	15.139	74,4	60,5	8.769	60,5	3.703	73,0	1.443	48,9	1.443	48,9	39,0		
Centro-Nord	20.511	100,0	15.078	100,0	100,0	20.342	100,0	100,0	14.487	100,0	5.071	100,0	2.950	100,0	2.950	100,0	58,2		
Totale RSO	19.159		13.399			19.103			12.900		4.791		2.532		2.532		52,8		

(a) Centro-Nord posto uguale a 100.

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

6. La progressività dell'IRPEF e la sua efficacia fiscale

La situazione dei divari dianzi rappresentata è effetto della progressività del tributo⁶ e, quindi, dei nodi della sua efficacia fiscale, ovvero della sua capacità di produrre, nei diversi contesti, un gettito adeguato.

I valori relativi all'elasticità del gettito rispetto alla base imponibile del tributo mostrano un maggior grado di progressività dell'imposta nelle regioni del Mezzogiorno. Un'evidenza, questa, che trova evidentemente la sua spiegazione nella profonda revisione subita dalla disciplina dell'IRPEF negli ultimi sette anni, per far fronte a fattori di crisi ed, in parte, alle mutevoli esigenze di efficienza, di gettito e di equità. È così che, a partire dal 2003⁷, sono state apportate numerose modifiche normative attraverso le quali si è cercato di rendere l'imposta più equa e meno distorsiva, nonostante vincoli di gettito spesso stringenti (Tab. 2).

Nello specifico, ricordiamo che il primo modulo della riforma dell'IRPEF, approvato dalla Legge Finanziaria per il 2003, ha previsto:

a) una rimodulazione dei limiti di reddito e delle aliquote marginali dei primi tre scaglioni (v. Tab. 2)⁸, allo scopo di ridurre gli effetti di disincentivo all'offerta di lavoro determinati da aliquote marginali troppo elevate;

b) l'introduzione di una deduzione dall'imponibile (cosiddetta *no tax area* o «deduzione per la progressività dell'imposizione»),

⁶ Nell'analisi qui effettuata, la natura progressiva del tributo è stimata attraverso due indicatori, l'aliquota media e l'elasticità del gettito rispetto al reddito imponibile (il cd. «indice di *liability progression*» o «di progressività puntuale», definito dal rapporto tra l'aliquota marginale e l'aliquota media). Cfr. Lambert P.J., *The Distribution and Redistribution of Income*, Manchester, Manchester University Press, 2001, per una dettagliata esposizione di quest'ultimo indicatore e delle cosiddette «misure di progressività locale».

⁷ Ricordiamo, infatti, che nel 2003 si è dato l'avvio al primo modulo di riforma dell'IRPEF previsto dalla legge delega di riforma del sistema fiscale, e cioè la legge n. 80 del 7 aprile 2003. Secondo le norme contenute in questo provvedimento, tale tributo era destinato a trasformarsi nell'IRE, e cioè in un'imposta progressiva per deduzione e con due soli scaglioni, del 23% (fino a 100 mila euro) e del 33% (oltre i 100 mila euro), ispirata al modello statunitense della *flat tax*, proposto nel 1983 da Robert E. Hall ed Alvin Rabushka (*Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, New York, McGraw Hill).

⁸ La riforma dell'IRPEF contenuta nella finanziaria 2003 ha unificato al 23% le aliquote dei primi due scaglioni di reddito, in precedenza pari, rispettivamente, al 18 e al 24%. Per tutti gli altri redditi, le aliquote previste continuavano a variare dal 29 al 45%, mentre venivano rimodulati i rispettivi limiti degli scaglioni.

TAB. 2. *Aliquote marginali legali dell'IRPEF/IRE e distribuzione dei contribuenti per classi di reddito complessivo (in euro) – Anni 2002-2009*

Classi di reddito complessivo	Numero dei contribuenti	Valori %	2002	2003-2004	2005-2006	2007-2009
0	279.626	0,67				
da 0 a 1.000	2.240.025	5,38				
da 1.000 a 1.500	683.469	1,64				
da 1.500 a 2.000	560.028	1,34				
da 2.000 a 2.500	505.932	1,21				
da 2.500 a 3.000	472.779	1,14				
da 3.000 a 3.500	439.049	1,05	18%	23%		23%
da 3.500 a 4.000	417.658	1,00			23%	
da 4.000 a 5.000	826.563	1,98				
da 5.000 a 6.000	2.554.101	6,13				
da 6.000 a 7.500	2.233.518	5,36				
da 7.500 a 10.000	3.347.804	8,04				
da 10.000 a 12.000	2.471.952	5,93				
da 12.000 a 15.000	4.156.063	9,98	24%			
da 15.000 a 20.000	6.848.756	16,44		29%		27%
da 20.000 a 26.000	5.692.610	13,66	32%			
da 26.000 a 29.000	1.888.412	4,53			33%	
da 29.000 a 35.000	2.252.261	5,41		31%		
da 35.000 a 40.000	1.001.000	2,40				38%
da 40.000 a 50.000	1.015.985	2,44	39%	39%		
da 50.000 a 55.000	301.609	0,72				
da 55.000 a 60.000	232.578	0,56			39%	41%
da 60.000 a 70.000	344.946	0,83				
da 70.000 a 75.000	131.866	0,32				
da 75.000 a 80.000	107.462	0,26				
da 80.000 a 90.000	160.318	0,39				
da 90.000 a 100.000	112.539	0,27	45%	45%		43%
da 100.000 a 120.000	136.343	0,33				
da 120.000 a 150.000	101.170	0,24			43%	
da 150.000 a 200.000	70.842	0,17				
oltre 200.000	76.202	0,18				
Totale	41.663.466	100,00				

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

volta a garantire, mediante un particolare meccanismo di determinazione dell'importo effettivamente spettante, la progressività del tributo⁹;

⁹ La deduzione prevista era decrescente al crescere del reddito e articolata a seconda della natura dello stesso. In particolare, era previsto un livello di reddito minimo del tutto esente (7.500, 7.000, 4.500 e 3.000 euro rispettivamente per i redditi di lavoro dipendente, da pensione, da lavoro autonomo o di impresa e per tutti gli altri tipi di reddito) e l'azzeramento della deduzione per livelli di reddito superiori ad una determinata soglia (33.500, 33.000, 30.500 e 29.000, rispettivamente per i quattro tipi di reddito).

c) la trasformazione delle detrazioni relative alle spese per la produzione del reddito in deduzioni e la concentrazione delle stesse sui redditi medio bassi;

d) l'introduzione di una clausola di salvaguardia, per tutelare il contribuente dall'eventuale penalizzazione che avrebbe potuto subire in seguito al passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina del tributo.

L'attuazione del secondo modulo della riforma dell'IRPEF, approvato con la Finanziaria del 2005 (legge 30 dicembre 2004 n. 311, art. 1, commi da n. 349 a 353), ha invece determinato:

a) una riduzione generalizzata delle aliquote (v. Tab. 2)¹⁰;

b) la riduzione del numero degli scaglioni di reddito;

c) l'eliminazione delle preesistenti detrazioni per carichi di famiglia e la loro trasformazione in deduzioni per oneri familiari, linearmente decrescenti rispetto al reddito (cd. *no tax family area*);

d) l'introduzione di una deduzione per i soggetti non autosufficienti costretti a sostenere delle spese per assumere addetti alla propria assistenza personale (cd. «deduzione per badanti»).

La Finanziaria del 2007 (legge 296/2006) ha introdotto ulteriori novità, che hanno segnato, si potrebbe dire, un «ritorno al passato», ovvero un ritorno ai meccanismi e ai sistemi di determinazione del tributo vigenti fino al 31 dicembre del 2002. Tra queste novità è doveroso annoverare:

a) la rimodulazione degli scaglioni di reddito e delle corrispondenti aliquote (v. Tab. 2);

b) la sostituzione delle deduzioni per oneri di famiglia con le detrazioni per carichi di famiglia;

c) la sostituzione della deduzione per assicurare la progressività dell'imposizione con apposite detrazioni riconosciute in funzione della tipologia di reddito prodotto e dell'ammontare del reddito complessivo¹¹.

La Finanziaria 2008 (legge n. 244 del 24 dicembre 2007) ha infine previsto:

a) la modifica, in maniera retroattiva, della nozione di reddito complessivo da considerare per il calcolo delle detrazioni IRPEF

¹⁰ Le aliquote, infatti, sono state poi ridotte a tre, con l'aggiunta di un contributo di solidarietà del 4% per gli imponibili superiori a 100.000 euro.

¹¹ Le deduzioni per oneri di famiglia sono state sostituite da un sistema di detrazioni decrescenti al crescere del reddito complessivo e la deduzione per assicurare la progressività, introdotta con il primo modulo della riforma Tremonti, è stata sostituita con detrazioni specifiche per tipologia di reddito a importi decrescenti.

(il quale va assunto al netto della rendita dell'abitazione principale e delle relative pertinenze);

b) l'introduzione di una detrazione più elevata in favore dei contribuenti che percepiscono assegni periodici dagli ex coniugi, per effetto di separazione o divorzio;

c) la previsione per le famiglie numerose di un'ulteriore detrazione, in aggiunta a quelle ordinarie e con effetto dal 2007;

d) diverse e maggiori detrazioni per il pagamento di canoni di locazione e una nuova ipotesi di esenzione da IRPEF per chi possiede redditi dominicali, agrari e di fabbricati per un importo non superiore a 500 euro;

e) un nuovo regime fiscale (cd. «regime dei minimi») che, per le persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni, prevede l'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali nella misura del 20%, l'esenzione dall'IRAP ed esonero dagli obblighi dell'IVA (Tabb. 3 e 4).

Tali modifiche, considerate nel loro complesso, ci consentono di spiegare non solo le differenze riscontrate tra gli indicatori di progressività utilizzati (aliquota media ed elasticità del gettito rispetto all'imponibile), a seconda della natura dei soggetti studiati (contribuenti o residenti) e del tipo di reddito (reddito complessivo o reddito imponibile) preso in esame, ma anche la loro evoluzione nel periodo osservato (v. Tab. 3). In particolare, vogliamo sottolineare come nelle Regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno i valori relativi all'elasticità del gettito rispetto alla base imponibile risultino sempre più elevati rispetto a quelli del Centro-Nord (cfr. Tab. 3). Tale fenomeno è dovuto, con ogni probabilità, all'incidenza del complesso sistema di deduzioni (v. Tab. 4) introdotte negli ultimi anni attraverso i numerosi interventi di riforma del tributo. Tale sistema ha prodotto, infatti, un aumento della progressività locale per le fasce di reddito intermedie ed una diminuzione della stessa per i livelli di reddito maggiori¹². Ne è derivata una situazione in cui le aree meno ricche del Paese sono assogettate ad

¹² Per un'analisi dell'andamento degli effetti in termini di progressività e di redistribuzione degli ultimi interventi di riforma dell'IRPEF, v. Baldini M., Bosi P., Matteuzzi M., *L'imposta sul reddito nel disegno di legge sulla riforma del sistema tributario: aspetti di equità e di efficienza*, in «Politica Economica», numero speciale, n. 3/2002; Tondani D., Mancini P., *Gli effetti sul reddito disponibile delle riforme dell'imposizione personale nella XIV legislatura*, Working Paper SIEP n. 479, marzo 2006; Martone A., *Dieci anni di riforme a confronto*, in De Vincenti C., Paladini R., *Libro Bianco. L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, in «Tributi», Supplemento n. 1/2008; Baldini M., Ciani E., *Gli effetti distributivi delle principali riforme del sistema di tax-benefit italiano nel primo anno della XVI legislatura*, CAPP Paper n. 68/2009.

Tab. 3. *Imposta sul reddito delle persone fisiche (anni d'imposta 2005-2009). Misure della progressività dell'imposta netta*

Macroarea	(1)		(2)		(2/1)		(3)		(4)		(4/3)	
	Per contrib.	Per abit.	Per contrib.	Per abit.	Per contrib.	Per abit.	Per contrib.	Per abit.	Per contrib.	Per abit.	Per contrib.	Per abit.
	IRPEF 2005											
Mezzogiorno cont.	25,2	23,9			1,21	1,12	25,7	18,1			0,56	1,24
Centro-Nord	25,5	24,8			1,19	1,09	24,2	19,2			0,59	1,17
Totale RSO	25,4	24,5	30,4	26,9	1,19	1,10	24,7	18,9	14,3	22,5	0,58	1,19
	IRPEF 2006											
Mezzogiorno cont.	25,4	24,4			1,10	1,07	24,3	15,1			0,97	1,59
Centro-Nord	26,1	25,3			1,07	1,04	24,1	18,8			0,97	1,28
Totale RSO	26,0	25,2	27,9	26,2	1,08	1,04	24,4	18,1	23,5	24,0	0,96	1,33
	IRPEF 2007											
Mezzogiorno cont.	25,5	24,6			1,12	1,08	24,3	15,7			1,01	1,57
Centro-Nord	26,3	25,6			1,09	1,04	24,3	19,3			1,01	1,28
Totale RSO	26,2	25,4	28,5	26,6	1,09	1,05	24,6	18,6	24,4	24,7	1,00	1,32
	IRPEF 2008											
Mezzogiorno cont.	24,9	16,1			1,05	1,64	25,0	15,6			0,98	1,61
Centro-Nord	25,2	20,2			1,04	1,30	24,8	19,4			0,98	1,29
Totale RSO	25,4	19,4	26,1	26,4	1,03	1,36	25,1	18,7	24,4	25,0	0,97	1,34
	IRPEF 2009											
Mezzogiorno cont.	24,5	16,5			1,08	1,60	24,9	16,0			0,98	1,56
Centro-Nord	24,9	20,4			1,05	1,29	24,7	19,6			0,98	1,27
Totale RSO	25,1	19,6	26,3	26,3	1,05	1,34	25,0	18,9	24,3	24,9	0,97	1,32

(a) Aliquota marginale effettiva, calcolata rapportando la variazione dell'imposta netta e la variazione del reddito imponibile delle due macroaree messe a confronto (Centro-Nord e Mezzogiorno continentale).

(b) Aliquota marginale effettiva, calcolata rapportando la variazione dell'imposta netta e la variazione del reddito complessivo delle due macroaree messe a confronto (Centro-Nord e Mezzogiorno continentale).

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tab. 4. *Imposta sul reddito delle persone fisiche (anni d'imposta 2005-2009). Distribuzione del degli oneri deducibili e degli oneri detraibili per regione e per macroarea e divari rispetto al Centro-Nord*

Macroarea	Deduzione per abitazione principale		Oneri deducibili		Deduzione per la progressività dell'imposizione		Detrazioni di imposta		Num. di contrib. su pop. resid. (%)
	Val. ass. (euro)	Divario % (a)	Val. ass. (euro)	Divario % (a)	Val. ass. (euro)	Divario % (a)	Val. ass. (euro)	Divario % (a)	
Mezzogiorno cont. Centro-Nord Totale RSO	411	83,1	1.291	88,7	4.353	97,6	856	75,9	47,3
	494	100,0	1.455	100,0	4.250	100,0	690	100,0	61,2
	477		1.427		4.275		725		56,3
Mezzogiorno cont. Centro-Nord Totale RSO	415	83,5	1.330	88,5	4.239	97,2	316	76,7	37,9
	497	100,0	1.504	100,0	4.124	100,0	412	100,0	58,7
	481		1.475		4.155		395		52,8
Mezzogiorno cont. Centro-Nord Totale RSO	418	83,7	1.401	88,3	4.195	96,4	319	77,2	39,1
	499	100,0	1.586	100,0	4.049	100,0	413	100,0	59,4
	483		1.554		4.085		396		53,7
Mezzogiorno cont. Centro-Nord Totale RSO	422	84,1	1.480	85,5	(b)	(b)	1.633	91,0	53,0
	502	100,0	1.732	100,0	(b)	(b)	1.499	100,0	68,0
	486		1.688				1.530		63,8
Mezzogiorno cont. Centro-Nord Totale RSO	422	83,6	1.496	84,2	(b)	(b)	1.705	90,0	55,7
	505	100,0	1.776	100,0	(b)	(b)	1.550	100,0	70,0
	489		1.728				1.587		66,1

(a) Centro-Nord posto uguale a 100.
(b) Con riferimento agli anni d'imposta 2007 e 2008 non è specificato alcun valore, poiché la Finanziaria del 2007 – come è stato specificato nel § 7 – ha eliminato la *no tax area*, sostituendola con un complesso sistema di detrazioni.

Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

una più elevata progressività dell'imposta, che produce a sua volta una maggiore dipendenza dell'IRPEF dalle fluttuazioni del reddito e, pertanto (dal momento che i comportamenti della finanza degli enti territoriali sono tendenzialmente pro-ciclici, e quindi «perversi»), una peggiore capacità di reazione anti-congiunturale da parte degli enti territoriali in esse localizzati.

Per correggere tale effetto, si dovrebbero adottare idonee politiche, differenziate sul territorio. Tuttavia, come abbiamo già mostrato in altri lavori pubblicati su questa Rivista¹³, lo strumento principale che a tale compito dovrebbe essere deputato, e cioè il «patto» di stabilità interno, è per sua natura pro-ciclico e pertanto capace di aggravare, piuttosto che di migliorare, il già compromesso quadro macroeconomico nazionale. La filosofia del «patto» nel contesto in cui esso opererà dovrebbe tenere conto non soltanto della diversa capacità fiscale degli enti, ma anche del potere concreto che essi dispongono di fare fronte, manovrando la leva fiscale, a variazioni di entrate che potrebbero assumere dimensioni considerevoli.

7. Conclusioni

L'espressione «federalismo» non ha un significato univoco: ciò comporta che essa vada specificamente definita nel contesto in cui si intende applicarla. Nel caso italiano, questa definizione risulta dalle specificazioni relative all'art. 119 della Costituzione (commi 1-5) che sono contenute nella legge delega 42/2009. L'obiettivo perseguito (che dovrebbe perseguirsi) nell'attuazione di detta norma costituzionale è quello indicato nel comma 1 citato: occorre assicurare agli enti territoriali «autonomia finanziaria di entrata e di spesa». Sul lato della spesa la questione è tutta da definire, in termini di compatibilità, rispetto al principio in oggetto, dei vincoli dettati con il «patto» di stabilità interno ed in termini di meccanismi che, nel concreto, realizzino il precetto di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione, dei meccanismi, cioè, che garantiscano su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

¹³ Pica F., Amatucci A., Villani S., *Il «patto» di stabilità interno: le prospettive del «patto» e le questioni del contesto*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», a. XXIII, 3, 2009.

Peraltro, il principale vincolo sul lato della spesa è quello della disponibilità di un livello di entrate che possa dirsi congruo nei due sensi indicati nell'art. 119, comma 4 e comma 1, già citati.

Occorre in primo luogo che, come è scritto nel comma 4, le risorse complessive siano tali da «finanziare integralmente le funzioni pubbliche» attribuite agli enti. Si tratta del principio della sostenibilità finanziaria del federalismo, ribadito con ogni chiarezza nell'art. 2, comma 2, lett. *e*) della legge 42/2009 (le risorse disponibili in via ordinaria agli enti territoriali, determinate nel loro ammontare standard, «consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite» ad essi). L'art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione impone, inoltre, che le risorse di cui si tratta, nel loro ammontare «dedicato», siano sufficienti rispetto al fabbisogno standard riferito ai livelli di prestazioni ai quali ciascun cittadino della Repubblica ha diritto di accedere, in quanto detti livelli consentono l'esercizio dei «diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Tutto ciò non è privo di effetti, per quanto concerne le questioni dei costi standard.

Occorre, in secondo luogo, come è detto nel comma 1 dell'art. 119 Cost., che le entrate degli enti mostrino una «flessibilità fiscale» sufficiente ad assicurare autonomia di bilancio. A questo ultimo riguardo la legge 42/2009 contiene le specificazioni che abbiamo riportate, ma che giova comunque ribadire: occorre che il fabbisogno extra-LEP sia finanziato da «più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale». Strumenti fiscali che abbiano queste caratteristiche possono consentire agli enti «compresi quelli a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali» (cfr. l'art. 2, comma 2, lett. *cc*) della legge 42/2009).

Sono le spese extra-LEP, intese nel senso più generale che si è suggerito in questo scritto quelle che consentono autonomia di bilancio (cfr. il § 2.1), quale essa corrisponde al precetto dell'art. 119, comma 1, della Costituzione; l'autonomia medesima dipende dalla flessibilità fiscale, che le norme indicate dalla legge 42/2009 utilmente definiscono. In assenza di essa l'intero impianto della riforma viene tradito. Poiché il gettito dell'IRPEF non è affatto stabile né è distribuito in modo uniforme, come abbiamo ampiamente mostrato in questo scritto, ove il problema non fosse risolto in sede di decreti delegati non soltanto vi sarebbe questione con ri-

ferimento alla delega, ma si porrebbe questione, altresì, in termini di compatibilità del nuovo sistema che si intende introdurre con il precetto di cui all'art. 119, comma 1, della Costituzione.

Queste difficoltà sembrerebbero superate ove si potesse semplicemente tornare ad ipotesi costruite sulla base dell'impostazione dell'«Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale» (Commissione Vitaletti). Ci riferiamo qui, in questa ipotesi che considera esemplificativamente le Regioni, allo schema complessivo definito nelle sue linee di base, nella piena consapevolezza della necessità di approfondimenti che tutto ciò implica. Le operazioni a tal fine necessarie potrebbero essere quelle che seguono: si valuta (più o meno appropriatamente) il fabbisogno concernente i LEP; si determina la spesa extra-LEP, compresa quella per funzioni attinenti ai LEP, nel senso già discusso in questo scritto, al netto della maggiore spesa prodotta dal potere fiscale delle Regioni; viene costituito un fondo, finanziato dalle risorse complessive dello Stato (comprese quelle che oggi consistono nelle compartecipazioni IVA e IRPEF, nei trasferimenti in atto che possano essere soppressi, nel gettito IRAP); il fondo è ripartito tra le Regioni in misura corrispondente al fabbisogno LEP e all'80% della parte restante della spesa; viene istituita una addizionale IRPEF per il finanziamento delle funzioni LEP (naturalmente, per quella parte del fabbisogno che supera il fabbisogno pertinente rispetto ai LEP) e una addizionale IRAP (il cui importo base è destinato a divenire, come è ragionevole, imposta erariale) per il fabbisogno extra-LEP. Alle due addizionali sono correlati altri due fondi perequativi (o segmenti di un fondo unico, ove si dia una interpretazione letterale al disposto dell'art. 119, comma 3, della Costituzione), finanziati con risorse provenienti dal bilancio dello Stato, tali da compensare lo scarto tra valore medio del gettito pro capite dei relativi tributi e gettito della Regione di cui si tratta. Questo meccanismo corrisponde ai principi che seguono, che peraltro la legge 42/2009 ribadisce:

- la perequazione delle risorse finanziarie è materia di competenza esclusiva dello Stato;

- vale il principio di uguaglianza, quale è stabilito nell'art. 3 della Costituzione della Repubblica; questo principio comporta che le risorse dello Stato non *debbano* essere impiegate in modo da produrre differenze di trattamento tra cittadini ai quali lo Stato chiede un eguale concorso alle spese pubbliche;

- è sancito dalla Costituzione il diritto di ciascun singolo cittadino, ovunque egli viva, a fruire *in condizioni di uguaglianza* di

un livello di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che è determinato dallo Stato come essenziale; a fronte di questo diritto i cittadini pagano, a parità di ricchezza, la medesima imposta.

In ogni caso, nella attuale situazione il rigoroso rispetto dei contenuti stabiliti nella legge di delega (legge 42/2009) appare essenziale. Anche per le questioni del federalismo, così come per molte altre faccende, è opportuno, infatti, partire dalle «regole del gioco». Nella materia vale il punto che i meccanismi di un regime rappresentativo sono, come è ormai chiaro da un paio di secoli, ampiamente imperfetti. Maggioranze possono casualmente formarsi per effetto del reclutamento individuale di parlamentari prodotto da calcoli non pertinenti rispetto all'oggetto su cui la maggioranza si forma; ad esempio e nel caso di specie, da speculazioni concernenti la fine della legislatura e gli effetti di essa su prospettive individuali di carriera di ciascun singolo «operatore politico». Per di più, per definizione un sistema maggioritario realizza le preferenze della maggioranza: i cittadini del Mezzogiorno continentale, al 1° gennaio 2010 ammontano all'incirca a 14.166.000 abitanti, mentre quelli del Centro Nord (escludendo ancora le Regioni e Province a statuto speciale) a 37.069.000 abitanti. È ben chiaro che gli interessi più rappresentati prevalgono, ma deve esserci un limite al di là del quale quelli minoritari non possano essere sacrificati.

L'implicazione da molto tempo raggiunta, a partire da considerazioni e situazioni analoghe a questa, è quella che, sul piano civile e sul piano della democrazia sostanziale, un regime maggioritario merita credito solo e se le regole del gioco sono da tutti, o pressoché tutti, accettate. Tra queste regole vi è quella, fondamentale e troppo spesso in Italia pretermessa, che concerne l'esercizio, da parte del Governo, di deleghe concernenti poteri legislativi consentiti dal Parlamento. Supponiamo ora che si definisca un testo (ad esempio, la legge delega 42/2009); supponiamo altresì che i decreti delegati definiti dal Governo divergano ampiamente dal contenuto della delega. Può ora una Commissione parlamentare, per quanto ampia e rappresentativa, concordare nella sostanza un altro testo di delega, che diverga per aspetti fondamentali (come quelli rappresentati in questo scritto) dalla delega? Noi riteniamo che ciò non possa farsi.

